Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

28 719 Reïntegratiebeleid

Nr. 94 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2015

Met deze brief informeer ik u over de effectiviteit van gemeentelijke re-integratie en de activiteiten gericht op versterking van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Ik bouw voort op eerdere brieven aan uw Kamer over de effectiviteit van re-integratie (Kamerstuk 28 719, nrs. 79, 89 en 91). Het is een belangrijk thema, omdat effectieve re-integratie mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer perspectief geeft op werk. Dit belang wordt gedeeld door Divosa en VNG. Sinds mijn brief van 19 december 2014 (Kamerstuk 28 719, nr. 91) hebben wij gezamenlijk flinke stappen gezet in de opbouw van een «kennisinfrastructuur» – het ontwikkelen, verspreiden en toepassen van kennis in de gemeentelijke praktijk van werk en inkomen. Dit heeft geresulteerd in een meerjarig kennisprogramma, dat op 11 november van start gaat. Dat programma is bedoeld om systematisch en programmatisch kennis te ontwikkelen over de effectiviteit van interventies in het gemeentelijk domein van werk en inkomen. De uitkomsten moeten bijdragen aan een sterkere gemeentelijke uitvoeringspraktijk die met succes mensen naar werk begeleidt.

In deze brief ga ik in op wat bekend is over de effectiviteit van re-integratie en type re-integratie-instrumenten. Ik licht ook het kennisprogramma «Vakkundig aan het werk» toe. Daarmee voldoe ik aan mijn toezegging om uw Kamer jaarlijks te informeren over de stand van zaken rond dit kennisprogramma (Kamerstuk 26 448, nr. 535). Met deze brief reageer ik ook op de motie Mulder (Kamerstuk 34 200 XV, nr. 12). Daarin is de regering verzocht een overzicht te geven van bewezen succesvolle re-integratie-instrumenten en de professionaliteit van de uitvoering te bevorderen en stevig onder de aandacht te brengen.

Effectiviteit van re-integratie

Het kabinet wil dat iedereen mee kan doen in de samenleving. Bij voorkeur via een reguliere baan, maar als dat (nog) een stap te ver is door een andere bijdrage aan de maatschappij. Re-integratieactiviteiten zijn er

kst-28719-94
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

primair op gericht de kans op een baan te verhogen en de uitstroom naar zo regulier mogelijk werk te stimuleren voor die mensen die daar op eigen kracht niet toe in staat zijn. Met de invoering van de Participatiewet is de verantwoordelijkheid van gemeenten vergroot en zijn zij ook verantwoordelijk geworden voor de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking.

Er is onderscheid te maken tussen de voorwaarden bij het inzetten van re-integratie-instrumenten (zie ook Kamerstuk 28 719, nr. 79) en de effectiviteit van de instrumenten zelf. Een re-integratietraject is een ketting bestaande uit meerdere schakels, vaak met meerdere interventies. De effectiviteit van een instrument hangt daarom van veel factoren af: is het instrument goed ingezet, op het juiste moment, bij de juiste persoon? Het antwoord op deze vragen biedt aangrijpingspunten voor een effectieve(re) inzet van instrumenten.

Enkele algemene lessen voor effectief re-integratiebeleid

Uit wat bekend is over de effectiviteit van re-integratie-instrumenten is een aantal lessen te halen over de inzet ervan. In de eerste plaats is het nodig re-integratieondersteuning selectief in te zetten: alleen voor die mensen die het nodig hebben om werk te vinden. Daarvoor is screening nodig: wie heeft re-integratieondersteuning nodig en wie niet? Screening draagt bij aan het verkleinen van het risico op het «lock in effect». Cliënten die wachten op of deelnemen aan een re-integratietraject verminderen hun zoekactiviteit naar werk. Met name voor mensen die redelijk zelfstandig een baan kunnen vinden, vergroot dit de kans dat zij er langer over doen een baan te vinden. Terughoudendheid is daarom gepast voor deze groep. Wel is het toezien op actieve sollicitatie(pogingen) nodig als de motivatie om werk te vinden beperkt is.

Dit moet, ten tweede, gevolgd worden door een goede diagnose: welke belemmering moet worden weggenomen en welke interventie(s) of instrument(en) hoort daarbij? Dat is cruciaal voor een effectief re-integratietraject. De inzet van een instrument of traject moet dus gericht zijn op het wegnemen van de belemmeringen voor arbeidsparticipatie en de motivatie van de werkzoekende versterken. Hiervoor zijn monitoring – en eventueel een (dreigende) sanctie als niet aan de (zoek)verplichtingen wordt voldaan – en contacten tussen werkzoekende en klantmanager essentieel. De inhoud van de contactmomenten speelt een rol; het is belangrijk om baanmogelijkheden te bespreken en de bijstandsgerechtigde te wijzen op de rechten en plichten[1].

Om mensen naar werk te bemiddelen is ten derde inzicht nodig in de vraag van werkgevers: welke functies hebben zij beschikbaar en onder welke voorwaarden, welke werkzoekenden passen daarbij en welke ondersteuning van werkzoekende of werkgever is dan nodig? Met andere woorden: de (toekomstige of latente) vraag van werkgevers is mede bepalend voor de inzet van een re-integratie-instrument. Voor sommige groepen werkzoekenden, met name mensen met een arbeidsbeperking, kan daarvoor ook aanpassing van arbeidsplekken nodig zijn. Ook is samenwerking tussen gemeenten in de arbeidsmarktregio van belang voor afstemming van de dienstverlening aan werkgevers en meer baankansen door een groter bereik van vacatures.

Als vierde is het nodig om integraal te kijken naar de situatie waarin mensen verkeren. Veel mensen in de uitkering hebben gezondheidspro-

---

[1] Koning (2012) Beter een stok dan een wortel, in Uitermark e.a. Wat werkt nu werkelijk?, Van Gennep.

blemen of maatschappelijke problemen. Het is belangrijk die problemen in samenhang te bekijken en daar omheen de samenwerking goed te organiseren. Zo is het bijvoorbeeld bekend dat problematische schulden het oplossen van andere problemen in de weg staat. Maar ook de relatie tussen re-integratie en zorg is van belang. Onderzoek van Regioplan laat bijvoorbeeld zien dat voor effectieve re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking de integratie van zorg en re-integratie een belangrijk principe is.

De professionaliteit van de uitvoering is eveneens van invloed. Naast de keuze van de juiste inzet van het instrument (voor de juiste persoon op het juiste moment), gaat het ook om zaken als de bejegening van de werkzoekende en/of werkgever en om de kennis, vaardigheden en persoonskenmerken van de klantmanager[2]. Ook de context en randvoorwaarden waarbinnen de interventie wordt ingezet – zoals de afweging tussen beschikbaar budget en beleidsdoelen – speelt een rol bij het effect van re-integratie. Te denken is aan de omvang van de caseload van een klantmanager en daarmee het aantal mogelijke klantcontacten, de inzet op monitoring en eventueel sancties, de mate van functiedifferentiatie of -specialisatie, de inrichting van de werkprocessen, wat er wordt gevraagd aan registratie en hoe de organisatie wordt aangestuurd.

Uit bovenstaande volgt dat de afstand tot de arbeidsmarkt en de achterliggende redenen daarvoor, in hoge mate bepalend zijn voor de inzet van en het soort re-integratie-instrument. Is bijvoorbeeld een tekort aan productiviteit de reden dat men geen baan kan vinden, dan kan een loonkostensubsidie of aanpassing van de werkplek een optie zijn. Gaat het om een gebrek aan werknemersvaardigheden, dan kan een training en/of jobcoaching het geëigende instrument zijn. En is er een gebrek aan motivatie, dan kan controle en sanctie effectief zijn. Dit is dus afhankelijk van de «belemmering(en)» die iemand ervaart bij het vinden van werk.

Bij het beoordelen van het effect van re-integratie speelt dus meer dan alleen de inhoudelijke kenmerken, duur en intensiteit van het re-integratie-instrument. Het is nodig rekening te houden met het gedrag van de klantmanager, van de werkzoekende, van de werkgever en ook met de beschikbare middelen en context en organisatie waarbinnen de dienstverlening plaatsvindt. Het samenspel van deze factoren bepaalt de effectiviteit van een ingezet re-integratie-instrument of -traject. Bovenstaande betekent ook dat het lastig is absolute uitspraken te doen over de effectiviteit van instrumenten. Een goed of (kosten)effectief instrument dat verkeerd wordt aangeboden, niet voor de juiste persoon of niet op het juiste moment wordt ingezet, draagt naar verwachting weinig bij aan de (kosten)effectiviteit van re-integratie. De match tussen ingezet re-integratie-instrument en kenmerken van de persoon is cruciaal.

Wat is bekend over re-integratie-instrumenten?

Recent heeft TNO in opdracht van het Ministerie van SZW een quickscan uitgevoerd in de wetenschappelijke literatuur over wat bekend is over de effectiviteit van re-integratie in het gemeentelijke domein. Dat rapport stuur ik u hierbij toe[3].

In eerdere brieven aan uw Kamer ben ik ingegaan op de kennis over effectiviteit van re-integratie (zie met name Kamerstuk 28 719, nrs. 79, 89 en 91). De in deze brieven beschreven lessen over effectiviteit blijven

[2] Polstra e.a. (2014) Ongedeeld, verbindend vakmanschap.
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

geldig en worden bevestigd in recent onderzoek[4]. Algemene lessen aan de hand van typen van instrumenten zijn dat de effecten gemiddeld genomen klein maar positief zijn op korte termijn en groter op middellange termijn (1–2 jaar) en lange termijn (meer dan 2 jaar). De effecten zijn ook heterogeen. De gemiddelde impact varieert per doelgroep waarop het instrument gericht is. Over het algemeen hebben minder kansrijke werkzoekenden meer profijt en hebben jongere werkzoekenden relatief minder baat van een traject. De effecten zijn ook niet voor alle soorten interventies gelijk. Zo heeft ondersteuning van zoekgedrag gecombineerd met sancties gericht op «Work first» gemiddeld genomen relatief grote korte termijn effecten. Scholing heeft op korte termijn geen of kleine effecten, maar grotere effecten op (middel)lange termijn. Instrumenten om loonkosten te verlagen zijn gemiddeld redelijk effectief om mensen aan werk te helpen, afhankelijk van vormgeving, duur en selectieve inzet. Gesubsidieerd werk in de publieke sector heeft geen effect op de doorstroom naar regulier werk.

Ook met de eind 2014 aan uw Kamer aangeboden rapportage over de experimenten netto effectiviteit re-integratie zijn lessen beschikbaar gekomen voor de uitvoering en effectiviteit van re-integratie (zie Kamerstuk 28 719, nr. 91). Daaruit kwam onder meer naar voren dat maatregelen vooraf of vroeg in de uitkering, en die al bij aanmelding voor een uitkering worden aangekondigd, over het algemeen effectief blijken te zijn.

Hieronder ga ik kort in op enkele bevindingen uit de quickscan van TNO.

- Interventies gericht op het versterken van effectief zoekgedrag (frequentie en kwaliteit) leiden tot een significant grotere kans op een baan ten opzichte van de situatie waarin die begeleiding niet is verkregen. Dit geldt in mindere mate voor langdurig werklozen, voor mensen met beperkingen en voor mensen van middelbare leeftijd. Voor interventies gericht op zoekgedrag is het noodzakelijk dat zij zowel de zoek- en presentatievaardigheden als de motivatie versterken.
- Wat betreft interventies gericht op psychische, verstandelijke, fysieke of sociale belemmeringen, blijkt het beeld diffuus. Dit komt vooral door het grote verschil in soort en aard van de belemmeringen en de mate waarin de belemmering beïnvloedbaar is. Van vormen van matching zijn positieve resultaten te verwachten, ook voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt[5]. Voor mensen met ernstige psychische aandoeningen lijken trajecten gericht op Individuele Plaatsing en Steun (IPS) bij te dragen aan succesvolle plaatsingen. Elementen uit deze aanpak kunnen mogelijk ook voor een bredere groep mensen met een arbeidsbeperking een bijdrage leveren, zo blijkt uit onderzoek van Regioplan. Daarbij zijn onder andere de integratie van zorg en re-integratie, zo snel mogelijke plaatsing in regulier werk en dan pas beoordeling van de arbeidsmogelijkheden en de inzet van training en zo nodig aanpassen van de functie belangrijke principes[6].
- Scholing- of trainingsprogramma's hebben geen of kleine effecten op korte termijn, maar grotere effecten op (middel)lange termijn. Door rekening te houden met het insluiteffect kan scholing effectiever worden ingezet. Het is in het algemeen van belang dat trainingen gericht zijn op vaardigheden en competenties die aansluiten bij de

[4] Zie onder andere Card, Kluve en Weber (2015) What Works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, NBER working paper 21431. TNO (2015) Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk

[5] Sol en Kok (2014) Fit or unfit: theorie en praktijk van re-integratie.

[6] Zie onder andere Regioplan (2014) Op weg naar effectieve re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking.

vraag van werkgevers. Dat verklaart waarom beroepsgerichte scholing via korte cursussen of trainingen over het algemeen effectiever is; dit geldt waarschijnlijk ook voor werkervaringsplekken /training on the job. Het soort training speelt daarbij ook een rol. Bij sommige kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt is het aanleren van basale werknemersvaardigheden cruciaal, bijvoorbeeld voor jongeren met een licht verstandelijke beperking. Voor laagopgeleide jongeren is een training gericht op onder meer zelfvertrouwen, loopbaancompetenties en motivatie waarschijnlijk effectiever[7].

– Ook is gekeken naar de rol van monitoring en sancties. Van monitoring, waarschuwingen en (dreigende) sancties is bekend dat zij bijdragen aan de uitstroom uit de uitkering, blijkt uit de quick scan. Door een dreigende sanctie bestaat wel het risico dat de werkzoekende een baan met een minder goed perspectief accepteert of dat de intrinsieke motivatie van de werkzoekende wordt geschaad.

Om het effect van re-integratie te verhogen is inzicht nodig in de werkzame bestanddelen van re-integratie-interventies en hoe die zijn te beïnvloeden, zo geeft TNO in de quickscan aan. Sommige interventies laten een groter effect zien dan andere aanpakken. Het ligt voor de hand onderzoek te doen naar de factoren die deze verschillen verklaren, de werkzame bestanddelen. Bovendien is er nog veel niet onderzocht wat betreft interventies en de randvoorwaarden. Bijvoorbeeld de rol van bejegening van werkzoekenden, de werkprocessen en aansturing van mensen in de uitvoering en de organisatorische context waarbinnen de re-integratiedienstverlening plaatsvindt. Ook is nog weinig bekend over de lange termijn effecten, de duurzaamheid en de kwaliteit van het gevonden werk.

Een aandachtspunt daarbij is de vertaling van dergelijke inzichten naar de werkvloer. Een belangrijke conclusie uit de quikscan van TNO is dan ook dat nog winst te behalen is met onderzoek naar de werkzame bestanddelen en het implementeren daarvan. Hiervoor is het kennisprogramma «Vakkundig aan het werk opgezet.»

Hoe een professionele uitvoering verder te bevorderen?

Kennisprogramma Vakkundig aan het werk

Bij re-integratie, en breder het domein van werk en inkomen, is er sprake van vraagstukken waar iedere gemeente mee te maken kan krijgen en waar dus iedere gemeente behoefte heeft aan kennis. Gemeenten zijn niet ieder voor zich in staat deze kennis te organiseren. Dat is bovendien ook niet efficiënt: de kennis moet worden gedeeld. Divosa, VNG en het Ministerie van SZW hebben daarom uitgesproken de komende jaren samen op te trekken bij het ontwikkelen, verspreiden en toepassen van kennis in de gemeentelijke praktijk van werk en inkomen. Ook het UWV en het Ministerie van VWS doen daaraan mee en wordt er afgestemd met onder meer Cedris en de Beroepsvereniging van Klantmanagers (BvK). Zo worden initiatieven gebundeld en versterkt.

Dit heeft geleid tot het kennisprogramma *Vakkundig aan het werk*; een meerjarig programma om systematisch en programmatisch kennis te ontwikkelen, die aansluit bij de behoefte en kennis van de sector zelf. Bij gemeenten ligt immers ook de verantwoordelijkheid voor een professionele uitvoeringspraktijk.

---

[7] UWV (2014)Arbeidsparticipatie van jongeren met een licht verstandelijke beperking is hard werken, UKV-1, pp. 23–31 en artikelen in Blonk (2015) Re-integratie die wel werkt, S&D, jaargang 72 (nummer 1).

ZonMw is gevraagd om – als onafhankelijke partij, met ruime ervaring met het opzetten van meerjarige programma's – dit kennisprogramma uit te voeren. De kennisontwikkeling wordt de komende 4 jaar met in totaal 10 miljoen euro gestimuleerd.

In het kennisprogramma is sprake van gezamenlijke inhoudelijke programmering. De kennisvragen van gemeenten staan centraal. Divosa en VNG hebben deze kennisvragen breed geïnventariseerd. Deze behoefte is gelegd naast de kennis die reeds beschikbaar is. Hieruit zijn drie programmalijnen naar voren gekomen:

– re-integratie van werkzoekenden
– integraal werken op het domein van werk, inkomen, welzijn en zorg
– het tegengaan van armoede en problematische schulden.

Het programma realiseert een zichtbare verbinding tussen het domein van werk en inkomen en het domein van zorg en welzijn. Dit is van belang omdat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vaak te maken hebben met gezondheidsproblemen of meervoudige problemen. Wij leggen dan ook de verbinding met de activiteiten die vanuit het Ministerie van VWS en vanuit de kennisinstellingen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning en (jeugd)zorg worden ondernomen. Ook UWV gaat actief na of zij gemeenten kan ondersteunen bij de beantwoording van concrete kennisvragen. Hiermee zijn wezenlijke stappen gezet in de versterking van de kennisinfrastructuur werk, inkomen en zorg.

Het onderzoek dat in het kader van het kennisprogramma wordt uitgevoerd dient de gemeentelijke agenda te versterken. Het moet gemeenten ondersteunen bij de bevordering van a) zoveel mogelijk mensen in zo regulier mogelijk betaald werk en b) het terugdringen van armoede en problematische schulden. Consortia van kennisinstellingen en gemeente(n), en mogelijk gemeentelijke uitvoeringsorganisaties of samenwerkingspartners in de regio, kunnen een projectaanvraag indienen. Belangrijke voorwaarden zijn onder meer dat:

- de vraagstelling voortkomt uit de praktijk dan wel het belang daarvan door de praktijk wordt (h)erkend. Voorwaarde voor een aanvraag is dan ook dat gemeente(n) of arbeidsmarktregio(«s) deze expliciet ondersteunt.
- de gemeente(n) of arbeidsmarktregio(«s) op het niveau van bestuur, beleid en uitvoering betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek. Dit biedt gemeenten nadrukkelijk de mogelijkheid te sturen op de inhoud, vormgeving en uitvoering van het onderzoek. Dit is nodig om goed en gedragen onderzoek uit te kunnen voeren en de resultaten daarna te kunnen implementeren.
- het onderzoek voldoet aan wetenschappelijke standaarden voor effectonderzoek.
- de kennis die ontwikkeld is, in de praktijk ook toepasbaar en implementeerbaar is. Eveneens is het van belang dat de uitkomsten breder toepasbaar en publiek beschikbaar zijn.

Het kennisprogramma staat niet op zichzelf. Dit kennisprogramma moet eraan bijdragen dat de sector een meer lerende attitude krijgt, het eigen handelen kritisch bekijkt en onderzoekt en het handelen laat voeden door (deugdelijk vastgestelde) bewezen effectieve aanpakken. Het is onderdeel van een bredere beweging in de sector werk en inkomen om meer methodisch en evidence based te werken. Daarvoor is aandacht nodig voor de samenwerking tussen praktijk, onderzoek en onderwijs. Met het kennisprogramma stimuleer ik deze samenwerking, in nauwe samenwerking met VWS. De Staatssecretaris van VWS heeft al aangekondigd de Wmo-werkplaatsen te willen verbreden naar werkplaatsen sociaal domein (zie Kamerstuk 34 104, nr. 63).

Toepassing in de uitvoeringspraktijk

Kennisontwikkeling is geen doel op zich. Van belang is dat de kennis die beschikbaar komt haar weg vindt naar de professionals die er in de praktijk mee moeten werken, op een wijze die het voor hen ook mogelijk maakt die kennis in hun uitvoeringspraktijk toe te passen. De motie Mulder vraagt daarom ook terecht bij gemeenten het belang van professionele uitvoering stevig onder de aandacht te brengen. Gezien de gemeentelijke beleidsvrijheid schrijf ik niet voor welke instrumenten gemeenten wel en niet moeten inzetten. Met het kennisprogramma ondersteun ik gemeenten om na te gaan welke instrumenten, methodes of werkwijzen effectief zijn bij het begeleiden van mensen.
Om de professionele uitvoering verder te bevorderen zijn meerdere sporen nodig. Naast kennisontwikkeling gaat het ook om het ondersteunen van de professionals in de praktijk (de klantmanagers), het effectiever organiseren van interne sturing en de relatie tussen kennisinstellingen, opleidingen en de gemeentelijke praktijk.

SZW ondersteunt al enkele jaren het programma «Effectiviteit en Vakmanschap» van Divosa, dat erop gericht is het leervermogen en professionalisering bij gemeenten te versterken. Dat programma stimuleert methodisch werken, en vooral het belang van de sturing daarop door het management. Ook in 2016 ondersteun ik Divosa met het programma Effectiviteit en Vakmanschap. In dat kader heb ik ook met belangstelling kennisgenomen van de initiatieven van Divosa en de Beroepsvereniging van Klantmanagers (BvK) om te werken aan ontwikkeling van de beroepsgroep.

Tot slot

Effectieve re-integratie vergroot de kans van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op een baan. Daarom is het verbeteren van de effectiviteit van re-integratie en het bevorderen van een professionele uitvoering voor gemeenten, Divosa, de VNG en het Ministerie voor SZW een belangrijk punt. Kennisontwikkeling, kennisverspreiding én kennistoepassing vormen een rode draad voor de gezamenlijke activiteiten gericht op een professionele uitvoering. Met de financiering van het kennisprogramma Vakkundig aan het werk geef ik daaraan een stevige impuls. Het succes van het programma valt of staat met de bereidheid van gemeenten om onderzoek te willen doen naar ingezette interventies en om met die kennis ook daadwerkelijk aan de slag te gaan. Ik zal u volgend jaar over de voortgang informeren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma